

0-794109

На правах рукописи

Раевская Ольга Борисовна

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-
ГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и
управление народным хозяйством (землеустройство)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

✓


Москва 2010



Работа выполнена в ФГОУ ВПО "Государственный университет по землеустройству" на кафедре землепользования и кадастров

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор,
чл.-корр. РАСХН
Варламов Анатолий Александрович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор,
чл.-корр. РАСХН **Лойко Петр Федорович**
(Учебно-научный центр "Земля" Российской академии госслужбы при Президенте Российской Федерации);
кандидат экономических наук,
Подболотова Людмила Петровна
(Федеральный кадастровый центр "Земля")



Ведущая организация: ГОУ ВПО Тверской государственный технический университет (ТГТУ)


Защита состоится « 25 » ноября 2010 года в 14 часов на заседании Диссертационного совета Д.220.025.02 при ФГОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству» по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д.15, (конференц-зал).

Отзывы на автореферат просим присылать по адресу: 105064, г. Москва, ул. Казакова, д.15, Диссертационный совет.

С диссертацией можно ознакомиться в научном зале библиотеки ФГОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству».

Автореферат диссертации разослан и размещен на сайте университета www.guz.ru «22» октября 2010 года.

Ученый секретарь Диссертационного совета, кандидат экономических наук, доцент

 — М.М. Демидова

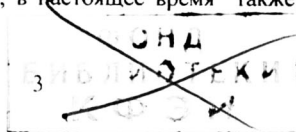
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы. Для выполнения функций управления земельным фондом страны, реализации национальной, продовольственной, экономической и территориальной политики страны государство нуждается в систематизированных сведениях об основных своих активах – земельном фонде страны, отдельных земельных участках и иных объектах недвижимости.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляются мероприятия по коренному преобразованию системы государственного кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости в процессе формирования и ведения федерального информационного ресурса – Государственного кадастра недвижимости (далее – ГКН). Целью создания этого кадастра является формирование единой информационной базы о земельных участках и связанных с ними объектах недвижимости на всей территории страны, обеспечения гарантии прав правообладателей на данные объекты, упорядочение системы налогообложения, активизации инвестиционных и рыночных процессов.

Формирование Государственного кадастра недвижимости осуществляется в порядке обязательного взаимодействия органов кадастрового учета с органами государственной власти и местного самоуправления, органами, осуществляющими технический учет и техническую инвентаризацию объектов капитального строительства, органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведение лесного, водного и иных реестров и кадастров, налоговыми органами и др.

В соответствии с принятым 4 июля 2007г. и вступившим в силу с 1 марта 2008 г. федеральным законом №221 – ФЗ от 24 июля 2007 г. «О государственном кадастре недвижимости», основными блоками ГКН являются нормативно-правовой, экономический, организационный и технико-технологический. Во исполнение данного Закона Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти был принят целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, имеющих процессуальный характер. Однако, наряду с новыми нормативными правовыми актами, в настоящее время также действуют

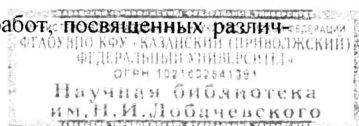


акты, принятые до начала реализации процесса формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости. Некоторые из них приведены в соответствие с действующим законодательством, ряд других действует в устаревшей редакции. Кроме того, многочисленные реорганизации земельной службы, отсутствие координации между различными ведомствами в сфере недвижимости не привели к ожидаемым положительным сдвигам в сфере управления земельными ресурсами и иной недвижимостью.

Поэтому объективной необходимостью является устранение противоречий существующих нормативных правовых актов, создание системы Государственного кадастра недвижимости, решение теоретических и методологических вопросов формирования и ведения эффективного ГKN, его нормативного правового и организационного обеспечения, а также разработка практических рекомендаций в данной сфере. Одной из важнейших проблем при этом следует считать экономическую эффективность формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости в условиях новой земельной политики.

В настоящее время вырос интерес к проблеме экономической эффективности производства в рыночных условиях, расширился круг исследований, опубликован ряд работ. Однако, в связи с тем, что создание такого информационного ресурса, как ГKN, для Российской Федерации является новым процессом, вопросы его формирования и ведения нуждаются в дальнейших специальных теоретических и методических исследованиях и разработках, что и обосновывает актуальность данного исследования.

Теоретическая и методологическая основа исследования основывается на фундаментальных трудах российских и зарубежных ученых в области экономики, юриспруденции, информационных систем, землеустройства, кадастров и управления: А.А. Алпатова, М. Альберта, А.Ф. Афониной, В.М. Баранова, Ю.А. Белевской, О.Н. Булакова, А.А. Варламова, С.Н. Волкова, Е.А. Галиновской, С.А. Гальченко, Г.П. Журавлевой, Н.И. Калинина, Е.Г. Коваленко, Н.В. Комова, П.Ф. Лойко, Э.А., Маркарьяна, М.В. Мишустина, С.И. Сая, Ф. Хедоури, М.Х. Мескон, О.Т. Хисматулова, В.Н. Хлыстуна и др. Несмотря на значительное количество работ, посвященных различ-



ным вопросам информационного обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления в целях государственного управления земельными ресурсами, вопросы формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости как федерального информационного ресурса, повышение его эффективности, включая нормотворчество, формирование организационной структуры, разработки методического обеспечения процессов формирования и ведения ГКН и другие проблемы, остаются неразработанными и требуют научного изучения. Актуальность данной тематики и недостаточная проработка этих вопросов являются основанием для проведения диссертационного исследования.

Целью исследования является совершенствование и разработка научно-обоснованных теоретических и методических положений по созданию экономически эффективного федерального информационного ресурса – Государственного кадастра недвижимости в системе управления земельными ресурсами субъекта Российской Федерации.

Для достижения этой цели в работе были поставлены и решены следующие *задачи*:

1. Совершенствование теоретических положений формирования и ведения ГКН, включая разработку его основных направлений и принципов определения экономической эффективности и др.
2. Формирование теоретических и методических положений информационного обеспечения системы управления земельными ресурсами сведениями Государственного кадастра недвижимости.
3. Разработка эффективной системы информационного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, структур, осуществляющих формирование и ведение ГКН в целях создания актуального, полного и востребованного информационного ресурса.
4. Формирование методических положений проведения экономического анализа эффективности нормативного и правового обеспечения ГКН.
5. Развитие методических положений определения экономической эффективности ГКН как информационного ресурса.

6. Определение экономической эффективности формирования и ведения ГКН в субъекте РФ и его муниципальном образовании.

7. Расчет стоимости нормативного правового обеспечения ГКН для разных административно-территориальных уровней.

Объектом исследования является Государственный кадастр недвижимости как информационный ресурс субъекта Российской Федерации и его муниципальных образований.

Предметом исследования является процесс создания и ведения экономически эффективной системы Государственного кадастра недвижимости на территории субъекта РФ и муниципального образования.

Научная новизна диссертационной работы заключается в следующем:

1. Уточненные теоретические положения формирования и ведения ГКН, включающие предложения по совершенствованию его организационного, правового и экономического механизмов.

2. Предложенные методические положения обеспечения информационного взаимодействия государственных и муниципальных структур при создании кадастра недвижимости в различных административных образованиях.

3. Предложенная новая классификация факторов, влияющих на эффективность ведения государственного кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости.

4. Впервые разработанная методика определения стоимости разработки и принятия нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном территориальных уровнях.

5. Уточненная методика определения экономической эффективности ГКН как информационного ресурса на региональном и муниципальном уровнях, с учетом различных источников его финансирования.

Теоретическая значимость исследования заключается в следующих разработках:

– определение принципов, направлений развития, роли и места Государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса в системе государственного управления земельным фондом субъекта РФ;

- формирование информационного взаимодействия региональных и муниципальных органов власти при создании и использовании сведений Государственного кадастра недвижимости;
- разработка предложений по совершенствованию нормативного правового обеспечения государственного управления земельным фондом;
- развитие теории экономического обоснования формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные и внедренные в практику результаты исследования автора, а также сформулированные им выводы и предложения позволят повысить эффективность формирования и ведения полного, актуального и достоверного информационного ресурса – Государственного кадастра недвижимости, что, в свою очередь, позволит повысить эффективность государственного управления земельным фондом, обеспечить гарантии прав субъектов земельных отношений на земельные участки и иные объекты недвижимости, обеспечить формирование системы налогообложения и иных земельных платежей, сформировать благоприятное воздействие на активизацию инвестиционных и рыночных отношений в муниципальных образованиях, регионах и в России в целом.

Предлагаемая автором методика расчета стоимости нормативного правового обеспечения ГКН направлена на совершенствование данного процесса, снижение издержек государства, субъектов РФ, органов местного самоуправления вызванных необходимостью подготовки новых, изменения и корректировки действующих нормативных правовых актов.

Методика анализа эффективности формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости позволит выявить резервы повышения эффективности действий властных структур и органов кадастрового учета, определить направления повышения эффективности кадастровых процедур. Это, в свою очередь, обеспечит развитие экономики регионов, муниципальных образований, обеспечит эффективное решение управленческих и экономических задач, стоящих перед соответствующими органами управления.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертации:

1. Предложения по совершенствованию нормативного правового обеспечения Государственного кадастра недвижимости.
2. Предложения по формированию Государственного кадастра недвижимости как федерального информационного ресурса.
3. Теоретические и методические положения анализа эффективности формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости.
4. Методика расчета стоимости разработки и принятия нормативного правового акта в сфере кадастровых отношений.
5. Методика определения экономической эффективности формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости на региональном и муниципальном уровне.
6. Предложения по совершенствованию организационного, правового и экономического механизмов формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости.

Апробация результатов исследования.

Основные результаты диссертационного исследования доложены на международных и всероссийских научно-практических конференциях, опубликованы в сборниках научных трудов (например, на международной научно-практической конференции, посвященной 175-летию высшего землеустроительного образования в России), сборниках научных трудов Государственного университета по землеустройству, в научно-практическом ежемесячном журнале "Землеустройство, кадастр и мониторинг земель".

Объем и структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, трех глав, выводов и предложений, библиографического списка и приложений. Работа изложена на 215 страницах машинописного текста, содержит 29 рисунков, 43 таблицы, 12 приложений. Библиографический список содержит 205 наименований.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во введении обоснован выбор темы, ее актуальность, определены цель и задачи, обоснована научная новизна, практическая значимость работы, сформулированы выносимые на защиту основные положения диссертации.

В первой главе «Развитие теории формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости в системе управления земельными ресурсами субъекта Российской Федерации» рассматривается правовой механизм обеспечения формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости в системе государственного управления земельным фондом, способы создания ГКН как федерального информационного ресурса, а также теоретические положения определения экономической эффективности участия данной системы в принятии управленческих решений.

Главная роль в формировании и реализации политики государства в области создания Государственного кадастра недвижимости отводится нормативным правовым актам. Хаотичность, непланомерность проведения земельной реформы, преобладание узковедомственных задач и приоритетов, отсутствие единого органа, управляющего земельной реформой привело к формированию сложной правовой базы, возникновению противоречий и разночтений правовых норм, их произвольному толкованию, некомпетентности в принятии решений, возникновению большого количества земельных споров, отсутствию правовых гарантий прав на землю.

При анализе действующего законодательства автором был выявлен ряд недостатков нормативного правового обеспечения процесса формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости, в связи с чем были определены следующие основные пути совершенствования его правового механизма:

- переориентация нормотворческой деятельности в области регулирования земельных отношений в сторону разработки и принятия законов прямого действия;
- систематизация законодательства в сфере кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости, в том числе приведение ра-

нее принятых нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством;

- координация действия по осуществлению кадастрового учета, регистрации прав на земельные участки и иные объекты недвижимости, землеустройства, мониторинга, градостроительной деятельности на законодательном уровне;
- переход от масштабной практики разъяснительных писем Росреестра и Минэкономразвития к нормативному правовому регулированию на уровне Правительства РФ и Минэкономразвития РФ;
- установление обязательности наличия расчетов доходно-расходных статей соответствующих бюджетов, проведения финансово-экономических обоснований проектов законов в сфере ГKN на всех территориальных уровнях, включая определение источников их финансирования.

Также в процессе исследования было определено недостаточное правовое регулирование процесса обеспечения Государственного кадастра недвижимости сведениями, обеспечивающими ведение кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости в порядке информационного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, другими органами и организациями, осуществляющими ведение различных кадастров и реестров. В связи с этим автором были выявлены информационные потоки, с определением их содержания и установлением уполномоченного органа, необходимых для формирования и функционирования ГKN.

Состав информационных потоков зависит от задач стадий процесса создания и функционирования Государственного кадастра недвижимости, последовательность которых определены автором в следующем виде:

1. Подготовительная стадия – формирование базы данных ГKN.
2. Функционирование АИС ГKN:
 - формирование ГKN в автоматизированном режиме АИС ГKN;
 - ведение ГKN в АИС ГKN;
 - контроль за действиями органа кадастрового учета.

Учитывая особенности создания и функционирования Государственного кадастра недвижимости как федерального информационного ресурса,

создаваемого в целях государственного управления земельными ресурсами на уровне субъекта РФ, в исследовании предлагается реализация следующих положений определения экономической эффективности ГКН:

- определение экономической эффективности ГКН необходимо рассматривать на следующих уровнях: Российская Федерация, субъект РФ; муниципальное образование, внутрихозяйственный и частный (индивидуальный);

- эффективность Государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса на первых трех уровнях представляет собой совокупность эффективности его формирования, ведения и применения данных, а на двух последних уровнях – как эффективность от применения данных ГКН;

- критерий экономической эффективности Государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса – разница между возможно максимальными доходами в федеральный, региональный и муниципальный бюджеты, а так же доходами юридических и физических лиц при осуществлении коммерческой и производственной деятельности от применения сведений о земельных участках и иных объектах недвижимости, содержащихся в ГКН и затратами бюджетных и иных средств, используемых для его формирования и ведения. При этом необходимо иметь в виду, что размер доходов на каждом этапе развития системы ГКН будет зависеть от многих условий и условие максимальности означает получения максимума дохода в данный период времени.

Экономическая эффективность Государственного кадастра недвижимости определяется по формуле:

$$\varepsilon_{\text{ГКН}} = D_{\text{год}} - \sum (Z_{\text{форм}} + Z_{\text{ведсн}} + Z_{\text{инф. взаим}} + Z_{\text{иные}}), \quad (1)$$

где: $\varepsilon_{\text{ГКН}}$ – экономическая эффективность ГКН; $D_{\text{год}}$ – годовой доход; $Z_{\text{форм}}$ – годовые затраты на формирование ГКН; $Z_{\text{ведсн}}$ – годовые затраты на ведение ГКН; $Z_{\text{инф. взаим}}$ – годовые затраты на информационное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при формировании и ведении ГКН; $Z_{\text{иные}}$ – иные годовые затраты, которые могут возникнуть на различных уровнях создания и использования ГКН.

Вторая глава «Методические положения определения экономической эффективности Государственного кадастра недвижимости в сис-

обобщаются основные предполагаемые выгоды и преимущества, получаемые от внедрения системы, затем проводится их тщательный анализ группой экспертов, получение выводов, принятие решений с учетом результатов количественного анализа. Количественный подход реализуется в рамках проведения инвестиционного анализа проекта создания и внедрения АИС путем сопоставления затрат и доходов от проекта с учетом временного фактора (рис. 2).

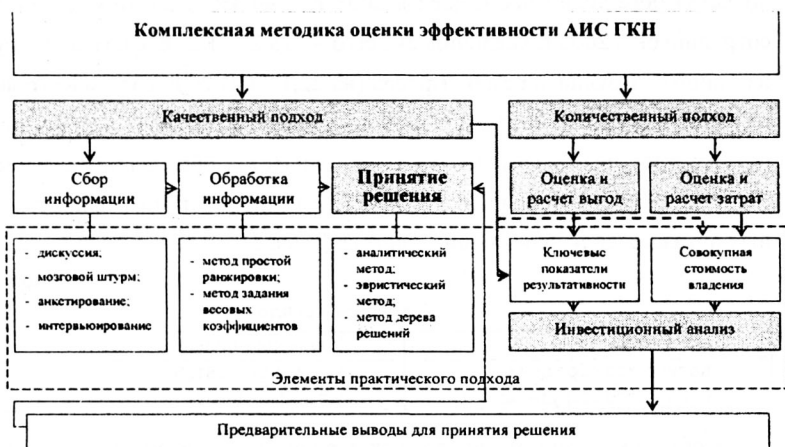


Рис. 2. Принципиальная схема комплексной методики оценки эффективности АИС ГКН

Ведущая роль в системе государственного управления земельными ресурсами принадлежит нормативным правовым актам. Автором разработана методика расчета стоимости нормативного правового акта, которая заключается в последовательном осуществлении следующих действий:

1. Разложение процесса создания нормативного правового акта на два самостоятельных процесса: законотворческий и законодательный.
2. Определение этапов как совокупность действий, выполняющих определенную задачу в каждом из этих процессов.
3. Группировка конкретных действий на каждом этапе как расчетных элементов и определение исполнителей.
4. Используя предложенную автором таблицу расчета затрат на вы-

полнение расчетного элемента, определение трудозатрат в чел./днях на выполнение каждого расчетного элемента. Определив стоимость 1 чел./дня исполнителя данного расчетного элемента, производится расчет затрат на оплату его труда при выполнении конкретного действия.

5. Определение количества трудозатрат на выполнение каждого этапа и затрат на оплату труда участников этого этапа.

6. Определение затрат на выполнение законотворческого и законодательного процессов, используя предложенные автором формулы:

$$З_{\text{эт.}} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m (З_{\text{иниц.}} + З_{\text{предл.}} + З_{\text{конц.}} + З_{\text{проект}} + З_{\text{эксп}} + З_{\text{Прав}} + З_{\text{о}}), \quad (2)$$

где: $З_{\text{иниц.}}$ – затраты на разработку идеи законопроекта субъектом законодательной инициативы; $З_{\text{предл.}}$ – затраты на разработку предложений по идее законопроекта; $З_{\text{конц.}}$ – затраты на разработку проекта концепции, самой концепции законопроекта и проекта технического задания законопроекта; $З_{\text{проект}}$ – затраты на разработку текста законопроекта, финансово-экономического обоснования законопроекта, пояснительной записки, перечня нормативных правовых актов, требующих изменения, дополнения или признания утратившими силу в связи с принятием такого закона, перечня нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного законопроекта; $З_{\text{эксп}}$ – затраты на проведение экспертиз; $З_{\text{Прав.}}$ – затраты Правительства РФ, Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности на участие в законотворческом процессе; $З_{\text{о}}$ – затраты, возникающие при организации законотворческого процесса; n – количество видов работ по разработке законопроекта; m – количество элементов затрат в каждом виде работ (мероприятий).

$$З_{\text{зд}} = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m (З_{\text{рег.ГД}} + З_{\text{подг.}} + З_{\text{ГД}} + З_{\text{внес.СФ}} + З_{\text{СФ}} + З_{\text{согл.}} + З_{\text{През.}} + З_{\text{опубл.}} + З_{\text{о}}), \quad (3)$$

где: $З_{\text{рег.ГД}}$ – затраты на регистрацию законопроекта в Государственной Думе; $З_{\text{подг.}}$ – на подготовку законопроекта к i -му – чтению; $З_{\text{ГД}}$ – затраты на i -е – обсуждение законопроекта на заседаниях Государственной Думы; $З_{\text{внес.СФ}}$ – затраты на регистрацию закона в Совете Федерации, направление его всем членам палаты и затраты на заседания ответственного комитета Совета Федерации; $З_{\text{СФ}}$ – затраты на заседание Совета Федерации; $З_{\text{согл.}}$ – затраты согласительной комиссии; $З_{\text{През.}}$ – затраты при подписании закона Президентом РФ; $З_{\text{опубл.}}$ – затраты на опубликование закона; $З_{\text{о}}$ – затраты, возникающие при организации законодательного процесса; n – количество видов работ по разработке законопроекта; m – количество элементов затрат в каждом виде работ (мероприятий).

7. Определение трудозатрат и затрат на оплату труда при создании нормативного правового акта с использованием предложенной автором формулы:

Таблица 4

Изменение ключевых показателей результативности АИС ГКН Тверской области

Ключевые показатели результативности (КПР)	Изменения, %		
	Первый год	Второй год	Третий год
Поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации, получаемые от сбора земельного и имущественного налогов	12	24	25
Рост доходов бюджета за счет предоставления дополнительных услуг	13	26	27
Сокращение затрат на деятельность по обслуживанию физических и юридических лиц	14	28	29
Сокращение затрат на деятельность по обслуживанию органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросу предоставления сведений из государственного кадастра недвижимости	8	16	17
Сокращение затрат на коммуникации	6	12	12
Сокращение затрат за счет уменьшения времени первичного обслуживания	15	35	37
Сокращение затрат за счет уменьшения времени периодического обслуживания	20	46	49
Сокращение затрат за счет уменьшения времени подготовки документов	22	52	55
Рост доходов бюджета за счет увеличения потребности в услугах Управления текущих и привлечения новых физических и юридических лиц	14	32	34
Рост доходов бюджета за счет повышения удовлетворенности обратившихся ростом надежности обслуживания	17	38	41
Сокращение затрат на внутренний документооборот	18	30	34
Сокращение затрат на периодическое вынужденное совершенствование кадастровых процедур	8	14	16
Сокращение затрат на преодоление сопротивления сотрудников изменениям	6	11	12
Рост доходов бюджета за счет уменьшения инерционности кадастровых процедур	12	20	23
Рост доходов бюджета за счет общего совершенствования кадастровых процедур в сторону повышения надежности обслуживания	12	19	22
Сокращение затрат на повышение подготовленности сотрудников в сфере ИТ	3	16	17
Сокращение затрат на обучение сотрудников современным методам работы с физическими и юридическими лицами	5	27	29
Сокращение затрат на удержание ведущих сотрудников Управления или подготовку им замены	7	37	40
Рост доходов бюджета за счет совершенствования умения сотрудников работать с физическими и юридическими лицами	5	26	28
Рост доходов бюджета за счет общего повышения социальной ответственности сотрудников	4	24	26

Прямые затраты на внедрение и эксплуатацию АИС ГКН Бологовского района Тверской области составили 38,7млн.руб., косвенные – 1,4 млн.руб.

В результате инвестиционного анализа проекта внедрения АИС ГКН муниципального района норма дисконта в 12, 24, и 36 месяцев составила соответственно 60,74%, 56,38% и 28,76%. Показатель чистого дисконтиро-

ванного дохода в эти периоды составил соответственно 37,56 тыс.руб., 57,55 тыс.руб. и 71,13 тыс.руб., внутренняя норма доходности составила 42,31%, срок окупаемости составляет в 32 мес. 16 дней.

Проведенные расчеты позволяют сделать следующие выводы:

- внедрение АИС ГКН может быть признано экономически обоснованным, так как срок окупаемости не превышает три года. Проект по Бологовскому району окупается примерно в те же сроки, что и проект в целом по Тверской области;

- полученный результат соответствует результатам других научных исследований. Так, по данным В.Ф. Приходько срок окупаемости ИАС КН МО Солнечногорского района Московской области составляет 2,4 года;

- проект характеризуется значительной чувствительностью к изменению некоторых своих параметров, например, ставки дисконтирования, экспертной оценки выгод и преимуществ (в денежном выражении);

- график чистого приведенного дохода показывает затратную природу проекта и большую сложность в получении доходов бюджета от системы при увеличении затрат на проект или уменьшения ожидаемых доходов бюджета.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

По результатам исследования в данной работе можно сделать следующие основные выводы и предложения:

1. Проведенный автором анализ процесса формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса, предусмотренный нормативными правовыми актами выявил следующие проблемы: наличие большого количества ведомственных нормативных правовых актов; применение нормативных правовых актов в устаревшей редакции; отсутствие единого органа управления земельным фондом страны; отсутствие фундаментальной научной базы по изучению и анализу процессов землепользования; узкоспециализированный характер содержания ГКН, не способный отразить истинную картину состояния земельного фонда государства; отсутствие четко регламентированного порядка информационного взаи-

модействия учетно-информационных систем, участвующих в формировании ГКН, а также являющихся потребителями его информации.

2. В качестве предложений по совершенствованию нормативного правового обеспечения Государственного кадастра недвижимости автором определены следующие направления:

- переход от разработки и принятия законов рамочного характера к законам прямого действия, что позволит значительно сократить количество подзаконных нормативных правовых актов, а также затраты бюджетов на внесение изменений и дополнений, разработку процессуальных нормативных правовых актов;
- повышение значимости финансово-экономических обоснований разрабатываемых законов в сфере земельно-имущественных отношений путем расчета бюджетных затрат и доходов на внедрение закона;
- повысить роль субъектов РФ в разработке и принятии законов РФ в области земельной политики путем привлечения региональных органов власти к обсуждению проектов федеральных законов на этапе законотворческого процесса, как менее затратного;
- законодательно закрепить обязательность специализированной научной экспертизы разрабатываемых законопроектов с привлечением ведущих научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений.

3. Предложенные автором критерии и показатели экономической эффективности Государственного кадастра недвижимости на уровне субъекта РФ обосновывают необходимость управления инвестиционными потоками: формирование информационного ресурса, создание инфраструктуры пространственных данных, регистрация прав на земельные участки и иные объекты недвижимости должно финансироваться из бюджета Российской Федерации. Из регионального бюджета должны финансироваться расходы на ведение государственного кадастрового учета земельных участков и иных объектов недвижимости, наполнение информационного ресурса необходимыми дополнительными сведениями, такими как актуализированная кадастровая оценка земель, данные мониторинга, землеустройства, государственного земельного контроля; ор-

ганы местного самоуправления должны нести расходы за технологические процессы – межевание земельных участков и пр.

4. В рамках поставленных задач автором были сформированы информационные потоки в рамках информационного взаимодействия для обеспечения формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости с определением состава сведений, субъектов – поставщиков информации и направления движения таких потоков. Автором предлагается Постановлением Правительства РФ установить обязательность предоставления основных сведений в ГКН, а также возможность предоставления дополнительных сведений путем заключения соглашений между Управлениями Росреестра субъектов РФ и конкретными органами и организациями, осуществляющими ведение соответствующих информационных систем.

5. На основании анализа развития системы землепользования Тверской области был разработан прогноз организационно-кадрового обеспечения формирования и ведения ГКН. По результатам расчетов количество обращений в территориальные отделы вырастет с 2007г к 2012г. в более чем в три раза. Количество сотрудников, осуществляющих прием граждан, вырастет в два раза, при этом темп прироста нагрузки на одного сотрудника к 2012г. сократится от 7,9% до 3,5%.

6. В результате корреляционно-регрессного анализа зависимости развития земельного рынка Тверской области от количества осуществленных кадастровых процедур за период 2005–2009 гг. установлено, что фактические показатели сделок с земельными участками незначительно превышают расчетные. При росте кадастровых процедур на 20% количество сделок с земельными участками к 2012г. достигнет 30 000, что почти в 2,5 раза больше показателя 2005 г.

7. Разработанная методика расчета стоимости нормативного правового обеспечения ГКН основана на таких показателях, как трудозатраты в чел/днях и стоимость 1 чел/дня, что позволяет систематизировать законопроектную деятельность с точки зрения ее эффективности и достижения желаемого качества конечного продукта. Расчет предлагается производить по двум

процессам: законотворческому и законодательному, разложенным на этапы, стоимость которых, в свою очередь, определяется по стоимости трудозатрат на выполнение расчетных элементов.

С использованием разработанной методики автором рассчитана стоимость разработки и принятия условного федерального закона, закона субъекта РФ и нормативного правового акта муниципального образования (на примере Тверской области). В результате расчетов, трудозатраты на разработку и принятия условного федерального закона составили примерно 4000 чел/час, что в денежном выражении на период 2004–2007г.г. составляет около 5 млн.руб. Стоимость и трудозатраты на разработку и принятие условного закона субъекта РФ (расчетным принят 2006 год) соответственно составляют примерно 730 тыс.руб. и 1000 чел/дней, а нормативного правового акта муниципального образования – около 91 тыс.руб. и 200 чел/дней.

8. Разработанная автором комплексная оценка экономической эффективности разработки и внедрения АИС ГКН, являющаяся синтезом двух подходов к оценке эффективности внедрения информационных систем управления – количественного и качественного, позволила доказать высокую эффективность внедрения и использования АИС ГКН в субъекте РФ и муниципальном образовании на примере Тверской области и Бологовского района путем расчета срока окупаемости формирования и ведения Государственного кадастра недвижимости, который составил около тридцати трех месяцев. Чистый дисконтированный доход в 36 месяц осуществления проекта в Тверской области составил 123 млн.руб., а в Бологовском районе – 71,13 тыс.руб.

9. На основании предложенной автором методики комплексного анализа экономической эффективности создания и функционирования системы АИС ГКН в Тверской области и Бологовском районе доказана высокая экономическая эффективность информационного ресурса. Так, доходы, в консолидированный бюджет Российской Федерации, получаемые от сбора земельного и имущественного налогов на третий год реализации проекта на территории Тверской области увеличатся на 25%, а на территории муниципального обра-

зования – на 30%. Затраты на деятельность по обслуживанию физических и юридических лиц сократятся соответственно на 29% и 35%. Затраты за счет уменьшения времени подготовки документов сократятся в субъекте РФ на 55%, а в муниципальном образовании – на 66%.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Учет объектов недвижимости: развитие, состояние, проблемы [Текст] / О.Б. Раевская // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель – 2009. – №7 – С.47 – 50.

2. Формирование и ведение Государственного кадастра недвижимости как информационного ресурса государственного управления земельным фондом [Текст] / О.Б. Раевская // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель – 2010. – №2 – С.20 – 28.

3. Проблемы информационного обеспечения Государственного кадастра недвижимости сведениями о лесных участках в целях государственного управления земельными ресурсами [Текст] / О.Б. Раевская // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель – 2010. – №8 – С.37 – 46.

4. Информационное взаимодействие органов кадастрового учета и органов местного самоуправления при формировании Государственного кадастра недвижимости [Текст] / О.Б. Раевская // Проблемы управления земельными ресурсами страны на современном этапе: сб. науч. тр.// М.: ГУЗ, 2010. – С. 217 – 226.

5. Правовые аспекты формирования и ведения кадастрового учета земельных участков [Текст] / О.Б. Раевская // Роль и значение высшего землеустроительного образования и землеустроительной науки в развитии агропромышленного комплекса страны: мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвященной 175-летию высшего землеустроительного образования в России в 2-х тт. / Под общей редакцией С.Н. Волкова, В.В. Вершинина. – Т. 1., М.: ГУЗ, 2010. – С. 292 – 296.

Подписано в печать 19.10.2010 г. Формат 60х84/16. Объем 1,0 п.л.
Бумага офсетная. Тираж 120. Заказ № 1006.

Участок оперативной полиграфии ГУЗа,
Москва, ул. Казакова, 15

